pour une politique québécoise des communications

MINISTÈRE
DES COMMUNICATIONS

JEAN-PAUL L'ALLIER
MINISTRE
DES COMMUNICATIONS

MAI 1971
DOCUMENT DE TRAVAIL

NOTES PRELIMINAIRES 1

INTRODUCTION 3

PREMIERE PARTIE: L'ETAT ET SON ADMINISTRATION 12

I- Situation actuelle 13

A- Principaux instruments de l'Etat 14

1- La Régie des services publics 14
2- L'Editeur officiel 15
3- Le Service de la Polycopie 16
4- Le Service de Traduction 17
5- L'Office de Radio-Télédiffusion du Québec 17
6- L'Office du Film 19
7- L'Office d'Information et de Publicité 20
8- Le ministère des Communications 21

B- Autres ministères et organismes 24

C- Le secteur para-gouvernemental 26

II- Observations et conséquence 29

A- Morcellement et balkanisation 29

... en communications 29
... en information 30
... en publicité 30
... dans l'imprimé 31
... dans l'accueil 31
... dans les expositions 31
... en traduction 31
... en reproduction 32

B- Regroupement de production et concentration du pouvoir d'achat 32

... et 4 effets anticipés 33

III- Objectif et moyens 34

A- L'objectif 34

B- Les moyens 34

1- Regroupements 34
2- Les nouvelles structures du ministère 35
3- La direction générale des communications gouvernementales 37
a) Les directions des communications dans les ministères 38
b) Les directions régionales de communications gouvernementales 39
4- La coordination avec les organismes para-gouvernementaux et le secteur para-public 39
5- La documentation gouvernementale 40
6- Banque de renseignements et de données 41
7- Télévision en circuit fermé 42
8- Normalisation de l'identification visuelle et de la papeterie gouvernementale 42
9- Normalisation des publications gouvernementales 43

DEUXIEME PARTIE: L'ETAT ET LE CITOYEN 45

I- Situation actuelle 46

A- Un effort à poursuivre 47

B- Difficultés de communications pour le citoyen 47

C- Services encore mal adaptés 48

D- Manque de coordination 48

II- Objectif et moyens 49

A- L'objectif 49

B- Les moyens 49

1- Regroupement des services décentralisés et information 49

2- Un réseau de communications technologiques et humaines 49
3- Un réseau de diffusion et de rétroaction 50
4- Des services de renseignements 50
5- Des services d'accueil 51
6- Un service d'exposition 51
7- Des unités mobiles d'information 52
8- Le projet multi-média (UHF) 52

TROISIEME PARTIE: L'ETAT ET LA COLLECTIVITE 54

I- Situation actuelle 55

A- La réglementation 55

B- Questions de juridiction 56

II- Objectifs et moyens 57

A- Les objectifs 57

B- Les moyens 57

1- Modifications à la Loi de la Régie des Services publics 57
2- Modifications à la Loi du ministère des Communications 58
3- Modifications à la Loi de l'Office de radio-télédiffusion du Québec 59
4- Un Conseil des communications 60

III- Questions de juridiction 61

CONCLUSION 63

ANNEXE: "LA POLITIQUE DU QUEBEC EN MATIERE DE CABLE COMMUNAUTAIRE"

104-04591/

"Le Québec est le premier responsable de l'environnement culturel de sa collectivité. Au même titre qu'il est l'unique responsable de celle-ci, il faut convenir que sa responsabilité se prolonge dans la vie de chaque individu dans le cadre de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'éducation permanente".

...il est l'interprète le plus proche de la réalité socio-culturelle des Québécois".

M. Robert Bourassa,
Chicoutimi -
26 septembre 1970

Le document que nous présentons aujourd'hui n'est pas un livre blanc. Nous n'avions ni le temps ni les moyens de le faire et il nous apparaissait par ailleurs essentiel que la politique québécoise des communications soit le résultat d'un consensus aussi large que possible.

C'est un DOCUMENT DE TRAVAIL. Il tient largement compte des études, enquêtes, recherches et rapports faits ici et ailleurs dans le vaste et complexe domaine des communications modernes. Il tient compte également des opinions déjà connues ou manifestées par ceux qui, chez nous, sont conscients de l'importance des communications pour notre collectivité.

A partir de ce qui existe et après avoir procédé à un minimum de réformes et de regroupements administratifs essentiels au sein du ministère des Communications, ce document propose ici les grandes lignes, les principaux jalons et un plan nécessaire à la réalisation d'une politique en ce domaine.

Ce document devrait provoquer la participation du plus grand nombre possible de Québécois à l'orientation et à la réalisation de ce qui pourra alors devenir pour nous un véritable instrument d'identification et de développement culturel, social et économique.

C'est dans cet esprit que nous procèderons, au cours des prochains mois et au fur et à mesure des progrès qui seront faits dans la précision et la réalisation des étapes à franchir, à la consultation des citoyens, des groupes et des adminis-

"La présente décennie connaîtra une double révolution: celle des télécommunications, par les satellites entre autres, et celle de l'information, par le développement fantastique d'une nouvelle discipline: l'informatique. Cette double révolution bouleversera les conceptions du monde et de la vie, les modes de gestion et les structures des organisations elles-mêmes".

(...)

"Si le Québec, pour des raisons d'auto-défense, décidait de se tenir à l'écart et de ne pas faire partie du consortium dans le domaine de l'informatique, il se verrait relégué au rang de tribu moderne, statut peu enviable de toutes les collectivités qui refuseront ou seront empêchées de suivre la route de la modernité".

"L'avenir des Québécois"
par Léon Dion
Sept Jours -15 nov. 1970
pages 11 - 12

trations soucieux de l'importance de cette politique pour l'avenir du Québec et des Québécois et capables d'y contribuer dans l'intérêt de toute la collectivité.

C'est au Québec qu'il incombe en premier lieu d'élaborer une politique globale des Communications. Cette politique est indissociable du développement de son système d'éducation, de sa culture et de tout ce qui est propre au Québec. Si cette politique doit être coordonnée avec celles des autres gouvernements et être cohérente avec le milieu nord-américain elle doit d'abord s'intégrer aux priorités du Québec et demeurer ainsi une garantie du maintien et de l'évolution normale de notre société comme partie dynamique de l'ensemble canadien et nord-américain.

Une politique des communications n'est pas utile au Québec: elle lui est essentielle, à chaque jour davantage. Ce premier document de travail veut la rendre possible.

INTRODUCTION

Les communications, phénomène de la vie moderne et attribut des sociétés industrielles et surtout post-industrielles, se développent à un rythme effarant. Les instruments comme les applications qu'on leur trouve se diversifient à l'infini et deviennent par la pénétration profonde de nos tissus sociaux des facteurs importants de changements fondamentaux non seulement de l'environnement et des conditions de vie mais surtout des éléments constitutifs de la personnalité et de la nature même des individus et des peuples, des citoyens et des sociétés.

L'importance des communications dans la vie économique est évidente. Elle devient telle que l'existence même des entreprises en dépend. Les moyens de communications sont déjà parmi les principales préoccupations de toute recherche scientifique ou industrielle. Ils sont même souvent à l'origine des transformations de base de l'industrie, touchant directement ou indirectement jusqu'au dernier employé.

L'administration publique et l'administration des organismes publics (gouvernements, écoles, hôpitaux, municipalités, etc...) sont au moins aussi dépendantes des communications pour leur fonctionnement et la qualité des services qu'elles doivent rendre.

Les effets sont grands. Les avantages peuvent l'être aussi mais également les risques et les dangers.

Facteurs de regroupement des individus et des peuples, les moyens de communications sont aussi facteurs de distanciation et contribuent à élargir continuellement le fossé entre ceux qui les ont et ceux qui ne les ont pas, ceux qui peuvent s'en servir et ceux qui n'y ont pas accès, ceux qui les contrôlent et ceux qui les subissent.

"L'information que dispensent aux citoyens les pouvoirs publics doit leur permettre de traiter des affaires de la Cité avec intelligence dans un esprit critique et constructif. Celle que l'Etat reçoit de ses administrés doit d'autre part être telle qu'il sache ce qu'on attend de lui".

"Communiquer I" Rapport du Groupe de travail sur l'information gouvernementale, p. 47 - 1969.

Facteurs de développement et de progrès, ils peuvent devenir moyens d'asservissement et de domination.

Véhicules de la culture et de la spécificité d'une majorité ou d'un peuple, pourront-ils ne pas être la cause de l'asphyxie et de la disparition d'autres majorités ou peuples, plus faibles ou moins nombreux?

On rejoint ainsi par des voies nouvelles, qu'on commence à peine à entrevoir, les droits fondamentaux des individus et des sociétés.

Les communications sont et deviendront élément de force ou cause de faiblesse , instrument de développement et d'épanouissement ou agent de disloquation et de corrosion des sociétés.

Le Québec et les Québécois,plus que quiconque peut-être,font face à ce dangereux défi. Inévitable, il doit être relevé et ne peut être perdu. Une politique québécoise des communications est une condition et une garantie de cette spécificité et de cette personnalité qui nous caractérisent à l'intérieur de l'ensemble canadien.

C'est donc dans le cadre d'une préoccupation constante de l'intérêt public et pour que le citoyen québécois puisse chez-lui avoir l'assurance qu'il peut "être soi-même" que les objectifs généraux du ministère des Communications sont élaborés suivant trois grandes lignes principales.

1- Quant aux citoyens

Le ministère des Communications doit assurer le droit inaliénable pour les citoyens du Québec à la communication selon leurs besoins culturels, sociaux, économiques et politiques.

"Quand l'information s'accélère, la politique tend à cesser d'être une représentation et une délégation de commettants pour devenir une participation directe de l'ensemble d'une communauté à l'exercice central du pouvoir de décision!"

Marshall McLuhan
"Pour comprendre les média"
- 1970

Le droit à la communication ou à l'information n'est en fait énoncé dans aucune loi provinciale, fédérale ou même internationale. Lorsque l'on parle des "citoyens du Québec" il va sans dire que cette expression englobe à la fois la majorité de culture française et les minorités de cultures anglo-saxonne, indienne, esquimaude ou autre. Une société pluraliste se doit d'assurer le droit à la communication à tous les groupes de citoyens compte tenu de la gamme de tous leurs besoins et conformément aux objectifs et aux priorités de développement du territoire.

2- Quant à l'Etat

Le ministère des Communications doit pourvoir directement ou indirectement le gouvernement et ses organismes d'un système moderne de communications leur permettant d'assumer pleinement toutes leurs responsabilités envers la population du Québec.

Compte tenu de la conjoncture économique ainsi que des ressources disponibles et pour maximiser les investissements existants et futurs, le ministère doit maintenir et créer, selon les besoins, des réseaux techniques sur lesquels les communications gouvernementales peuvent être acheminées.

Pour assumer toutes les responsabilités du gouvernement en matière de communications, ces réseaux joueront des rôles multiples. Ils permettront toutes les communications (téléphonique, transmission d'informations et de données, etc.) entre les différentes composantes de l'administration publique. Ils verront à assurer la diffusion d'une information gouvernementale permanente auprès du public et à rendre possible le "feedback" ou la rétroaction ou encore "rétroinformation" des citoyens aux centres de décision afin d'établir une participation effective au contrôle et à l'orientation des affaires publiques pour l'ensemble de la population.

"Le rôle du gouvernement dans la coordination et la planification est l'une des principales questions qui appellent la formulation d'une politique claire et systématique. Les études que nous avons effectuées portent à croire qu'il doit en être le principal agent, dans un esprit d'incitation dynamique plutôt que de dirigisme rigide".

"Univers sans distances"
Rapport sur les télécommunications au Canada - Télécommission - 1971

3- Quant à la collectivité

Le ministère des Communications doit promouvoir et maintenir un système québécois de communications, intégré aux systèmes extra-territoriaux ou internationaux, qui facilite et contribue à l'épanouissement de tous et à la réalisation des objectifs du Québec.

On comprend ici la nécessité pour le ministère des Communications du Québec de coopérer à une politique canadienne des communications et principalement au développement ordonné du spectre des radio-fréquences. Une telle coopération n'est en rien incompatible avec la réalisation d'une politique québécoise des communications.

Par ailleurs, dans le domaine du "software", il faut, pour assurer l'épanouissement de tous les Québécois, conserver des fenêtres ouvertes sur le monde. Rien ne saurait être plus tragique que l'isolement intellectuel d'un peuple ou de groupes ethniques repliés sur eux-mêmes.

Il est de plus souhaitable, pour faciliter et accélérer le développement industriel et technologique du Québec en matière d'équipements de communications et de télécommunications, qu'existe une coopération internationale entre le Québec et d'autres pays et plus particulièrement la France.

Les trois grands objectifs mentionnés plus haut sont donc les guides du présent document de travail. Ils peuvent cependant être complétés par un certain nombre de sous-objectifs dont voici les principaux:

* La planification du développement d'un système moderne et public de communications pour le territoire du Québec, compte tenu de l'évolution de la technologie.

* La reconnaissance du caractère de service public des réseaux de communications essentiels à la vie collective des Québécois.

* Le traitement de tous les aspects des communications, en fonction des valeurs de l'ensemble de la population du Québec et des transformations sociales.

* La planification et le développement d'un système moderne de communications gouvernementales permettant d'informer tous les citoyens.

* La coordination de la production et de la diffusion de l'information gouvernementale.

* L'accessibilité pour le citoyen aux services de l'Etat soit pour se renseigner, soit pour faire connaître son point de vue ou celui de son milieu.

* Le maintien de la permanence des communications extérieures pour le Québec.

* La détermination du rôle, des droits et obligations des entreprises de services publics en matière de communications; leur statut de monopole territorial ou non, privé ou public.

"L'évolution rapide des moyens technologiques mis à la disposition des mass-média a transformé non seulement la société québécoise mais aussi les modalités de l'action de l'Etat et même son processus administratif".

M. Robert Bourassa,
Chicoutimi -
26 septembre 1970

* L'encouragement à une capacité de production de biens et de services de communications conforme aux aspirations de tous les Québécois.

* La promotion et la démocratisation de la recherche (hardware et software) en communications.

L'identification de ces objectifs souligne déjà les faiblesses et l'insuffisance de l'action gouvernementale face au défi des communications. C'est pourtant là qu'il faut commencer par agir si l'on veut atteindre rapidement l'objectif premier qui est de fournir à chaque citoyen et à chaque groupe de citoyens les meilleurs services possibles.

Il faut repenser l'action des principaux agents de l'Etat en matière de communications autour des concepts de production, réalisation, diffusion, commercialisation, analyse et recherche, etc. Il faut revoir l'organisation des services internes du gouvernement en matière de communications et voir aussi à la mise sur pied et au bon fonctionnement des services régionaux; il est essentiel de repenser constamment l'information et la publicité gouvernementales.

Le regroupement des services ou des champs d'activités au sein de l'Etat en matière de communications permettra enfin de faire en sorte que les spécialistes et les techniciens dans ce domaine ne soient pas seulement des gestionnaires mais deviennent de véritables conseillers tant des ministères que des agences au sein desquels ils sont intégrés.

Il sera nécessaire, en conséquence, de former ou de recycler le personnel requis pour aménager ce changement permanent qu'engendrent les communications modernes au sein de l'administration publique et para-publique.

La première partie du présent document sera consacrée à la description de la situation qui existe actuellement au sein de l'appareil gouvernemental, à la définition des objectifs à atteindre dans chacun des secteurs déjà mentionnés et à l'énoncé des actions à court, à moyen et à long terme qui sont proposées pour que la politique québécoise des communications soit ici un instrument de réforme, de rajeunissement et d'amélioration de l'administration publique.

Les effets des actions entreprises ou décrites dans la première partie auront évidemment une incidence directe sur chaque citoyen ou groupe de citoyens.

La deuxième partie du document de travail analysera la nature des nouveaux services qui pourront ainsi être rendus aux citoyens ainsi que la façon dont nous entendons procéder pour y arriver dans les meilleurs délais. S'il devient urgent pour le Québec d'sssumer toutes ses responsabilités en matière de câblodiffusion c'est précisément parce que le développement de l'entreprise du câble est intimement lié aux objectifs déjà énoncés. Plusieurs expériences sont actuellement en cours permettant aux citoyens ou aux groupes de citoyens d'utiliser davantage les moyens modernes de communications.

C'est dans une troisième partie que seront étudiées les conséquences d'une politique des communications pour notre collectivité québécoise ainsi que les actions législatives ou administratives qui devront être prises pour en assurer la réalisation.

Ce document de travail n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il ne peut en effet traiter à fond de chacune des principales questions, devant se limiter à des termes plus généraux. Nous comptons procéder à la publication de textes ou de cahiers spécifiques à certaines questions afin de préciser l'action du gouvernement

dans la réalisation de sa politique des communications. En temps opportun, le ministère fera connaître le détail de sa politique en matière de communications pour fins de télévision, télédiffusion ou télédistribution éducative et notamment en regard du projet Multi-Média.

PREMIERE PARTIE

L'ETAT ET SON ADMINISTRATION

I. SITUATION ACTUELLE

Point n'est besoin de pousser bien loin l'étude des divers instruments de l'Etat ou des organismes qui y sont rattachés ou qui en relèvent pour constater avec quel morcellement s'est développée l'infrastructure de communications, d'information et de publicité des pouvoirs publics. Une simple revue du rapport sur les comptes publics ainsi que des prévisions budgétaires du gouvernement permet de conclure d'une façon très conservatrice qu'un budget d'environ $24,000,000. (1971-72) et plus de 1100 personnes sont affectées directement à ces activités.

Pour les fins du présent document, il est apparu opportun de signaler particulièrement l'existence et l'activité d'organismes dont la préoccupation première est intimement liée au domaine en cause. Toutefois, la quasi-totalité des ministères et organismes, tant du secteur gouvernemental que para-gouvernemental, disposent de fonds et d'effectifs qui sont destinés à être utilisés à des fins de communications, d'information et de publicité; sous ce rapport, il est de commune renommée que les organismes du secteur para-gouvernemental en particulier, tel l'ensemble des institutions du secteur de l'éducation et de celui des affaires sociales et de la santé, investissent largement depuis quelques années en équipements de communications.

A- Principaux instruments de l'Etat

Il y a donc lieu de considérer parmi les principaux instruments de l'Etat en matière de communications, d'information et de publicité, ceux dont l'activité est essentiellement liée à ce secteur:

1- La Régie des services publics

Ayant succédé en 1939 à l'ancienne Commission des Services Publics, cette Régie dont la loi constitutive a fait l'objet d'une refonte complète en 1949 (1964, S.R.Q. chapitre 229) relevait du ministre des Transports et Communications jusqu'à la création du ministère des Communications en 1969. Elle relève depuis du ministre des Communications.

Ce tribunal administratif a présidé au cours des années à l'établissement de nombreux services quasi judiciaires, devenus depuis autonomes, a retenu jusqu'à maintenant un double mandat:

- celui du règlement des litiges nés de la mise en oeuvre des diverses procédures d'expropriation accessibles aux ministères et organismes du gouvernement, entre autres:

- celui de la détermination des normes d'exploitation et de tarification des organismes dispensant des services publics de communications (pouvoir de surveillance et de contrôle).

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	26
- en place au 31-3-1970:	25
- en place au 31-3-1971:	24
- autorisés, budget 1971-72:	41

Budget:

1968-69	$287,200.
1969-70	287,200.
1970-71	275,900.
1971-72	440,000.

2- L'Editeur officiel

L'Imprimeur de la Reine, devenu depuis le 1er janvier 1969 l'Editeur officiel du Québec, était rattaché au Secrétariat de la Province jusqu'au moment de l'abrogation de la loi de ce ministère en 1969; il relève maintenant du président de l'Assemblée Nationale. En plus d'assumer la responsabilité de l'édition, de l'impression et de la distribution de la Gazette officielle et des Statuts du Québec, l'Editeur est chargé notamment de la vente des publications gouvernementales; la diffusion à titre gratuit des autres publications n'est pas de son ressort.

L'Editeur ne dispose que d'un bureau à Québec et d'un poste de vente à Montréal. Ces publications sont de plus disponibles dans diverses librairies mais on peut se les procurer également par la poste.

L'Editeur dirige également un service d'arts graphiques à la disposition des ministères et son personnel fait partie de divers comités interministériels formés dans le but d'assurer une meilleure cohésion des publications ministérielles.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	38
- en place au 31-3-1970:	42
- en place au 31-3-1971:	43
- autorisés, budget 1971-72:	49

Budget:

1968-69	$ 350,800.
1969-70	416,000.
1970-71	439,400.
1971-72	1,621,700.

3- Le Service de la polycopie

Le Service de la polycopie assume pour les ministères et organismes du gouvernement l'exécution de divers travaux ordinaires ou urgents d'impression. Ce Service maintient une succursale à Montréal mais le gros de ses travaux s'effectue à Québec où il dispose d'équipements d'une valeur de près de $1,000,000.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	105
- en place au 31-3-1970:	88
- en place au 31-3-1971:	86
- autorisés, budget 1971-72:	107

Budget:

1968-69	$799,800.
1969-70	983,200.
1970-71	901,900. *
1971-72	1,046.300.

* Inclus dans le budget de l'Editeur officiel

4- Le Service de traduction

Le Service de traduction relève du président de l'Assemblée Nationale depuis que le Secrétariat de la province a été dissous en 1969. Il compte trois sections: ces trois sections anglaise, française et celle des langues étrangères sont à la disposition des différents ministères et organismes du gouvernement.

Toutefois, certains ministères bénéficient de services de traduction établis parallèlement; au surplus, les services d'autres pigistes sont retenus à l'occasion sur une base d'honoraires.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	13
- en place au 31-3-1970:	20
- en place au 31-3-1971:	19
- autorisés, budget 1971-72:	24

Budget:

1968-69	$83,800.
1969-70	126,100.
1970-71	152,700.
1971-72	360,500.

5- L'Office de Radio-Télédiffusion du Québec

C'est en se prévalant de la Loi créant Radio-Québec (chapitre 56 des Lois de 1945) qu'il a mise en vigueur par l'attribution d'un budget et la nomination d'un conseil d'administration que le gouvernement a mis en oeuvre son organisme de radio-télédiffusion, en février 1968.

En octobre 1969, le législateur substituait une nouvelle loi (chapitre 17 des Lois de 1969) à celle de 1945 en constituant l'Office de Radio-Télédiffusion du Québec et en lui confiant la production d'émissions de radiodiffusion, de télédiffusion et de documents audio-visuels pour fins éducatives ainsi que la coordination de la production et des achats pour fins éducatives en audio-visuel des ministères et services du gouvernement ainsi que des organismes qui en relèvent.

Toutefois, le mandat de Radio-Québec, inhérent à ses activités de coordination et de conseil,est demeuré inopérant faute d'une réglementation appropriée et surtout suite à la création, en décembre 1969, du ministère des Communications qui prenait en charge le Bureau de développement de l'audio-visuel (existant depuis novembre 1967). En outre, dès la création du ministère des Communications, l'ORTQ à l'instar de l'OIP et du BDAV, passait sous la juridiction du ministre des Communications.

Bien que la production de Radio-Québec ait été jusqu'à maintenant destinée en grande partie au ministère de l'Education, son principal client, cette proportion relative est appelée à décroître en fonction des commandes anticipées des différents ministères et organismes du gouvernement et compte tenu de la versatilité des moyens techniques et équipements ($2,500,000.) dont il dispose.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	N/D
- en place au 31-3-1970:	249
- en place au 31-3-1971:	314
- autorisés, budget 1971-72:	444

Budget:

1968-69:	$5,095,000.
1969-70:	7,000,000.
1970-71:	5,948,000.
1971-72:	4,758,000.

6- L'Office du Film

Lors de l'abrogation de la loi du Secrétariat en 1969, l'Office du Film du Québec passait sous la juridiction du ministère des Affaires culturelles. Cet organisme a notamment pour fonctions de coordonner, diriger et contrôler le travail de cinématographie effectué à des fins autres que des fins éducatives par les ministères et services du gouvernement.

Ainsi, en 1968, l'Office a fait produire sept films à caractère documentaire ou administratif tandis qu'il a réalisé des prises de vue pour l'ensemble des organismes gouvernementaux. Son Service de distribution a permis, cette même année, au-delà de 150,000 visionnements.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	N/D
- en place au 31-3-1970:	76
- en place au 31-3-1971:	72
- autorisés, budget 1971-72:	75

Budget:

1968-69	$853,600.
1969-70	830,100.
1970-71	930,000.
1971-72	1,037,300.

7- L'Office d'Information et de Publicité

Dans sa forme actuelle, l'OIP relevait du Secrétariat de la province en 1966; le 20 juillet 1966 (A.C. no. 1146), l'Office était transféré du contrôle du secrétaire de la province à celui du premier ministre. En 1969, l'Assemblée Nationale précisait dans une loi le rôle de l'Office d'Information et de Publicité (chapitre 26 des Lois de 1969) qu'il chargeait de l'information et de la publicité des ministères et services du gouvernement et de tout organisme désigné qui en relève.

Dès la création du ministère des Communications, le ministre des Communications a été désigné ministre responsable de l'OIP.

Depuis le 1er avril 1971 (A.C. 1388), l'Office d'Information et de Publicité est rattaché à la direction générale des communications gouvernementales. De par la présence de son personnel spécialisé au sein de chaque ministère, l'Office joue un rôle important dans la planification, la coordination et le développement des communications gouvernementales. Depuis peu, l'Office attache une grande importance à la régionalisation de ses services pour que l'information tant régionale qu'à l'échelle du Québec soit non seulement accessible mais véhiculée dans les régions: ainsi, l'Office a des bureaux dans huit (8) régions administratives.

L'Office a également établi une programmation télévisée que des entreprises de télévision par câble retransmettent gratuitement dans diverses régions québécoises. Cette programmation est produite par l'Office ou par Radio-Québec.

En plus de ces activités, l'Office maintient des services centraux d'information, de publicité et de relations publiques.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	166
- en place au 31-3-1970:	162
- en place au 31-3-1971:	159
- autorisés, budget 1971-72:	170

Budget:

1968-68	$5,683,000.	*
1969-70	5,250,000.	*
1979-71	3,350,000.	*
1971-72	3,133,000.	*

* Ne comprend pas le budget de campagnes d'information passé de $900,000. en 1968-69 à $250,000. en 1970-71 et en 1971-72.

8- Le ministère des Communications

Créé en décembre 1969 (chapitre 65 des Lois de 1969), le ministère des Communications doit, entre autres, surveiller les réseaux de communications établis au Québec, en favoriser l'établissement, le développement, l'adaptation et l'efficacité, exécuter ou faire exécuter des recherches, enquêtes sur les communications en général, établir des services de communications pour l'ensemble des ministères. Il a aussi pour fonction d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique des communications pour le Québec, de la mettre en oeuvre, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution.

Effectifs:

- en place au 31-3-1969:	Nil
- en place au 31-3-1970:	19
- en place au 31-3-1971:	81
- autorisés, budget 1971-72:	278

Budget:

1968-69	Nil	*
1969-70	Nil	*
1970-71	$1,200,000.	*
1971-72	$12,323,000.	

* Non compris le budget du service téléphonique transféré du ministère des Travaux publics au ministère des Communications par l'arrêté-en-conseil no 3158 du 19 août 1970.

Tableaux récapitulatifs des budgets et effectifs relatifs aux principaux instruments de l'Etat en matière de communications

A- BUDGETS	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
Régie des services publics	287,200.	287,200.	275,900.	440,000.
Editeur officiel	350,800.	416,000.	439,400.	1,621,700.
Service de la polycopie	799,800.	983,200.	901,900.	1,046,300. *
Service de traduction	83,800.	126,100.	152,700.	360,500.
Office de Radio-Télédiffusion	5,095,000.	7,000,000.	5,948,000.	4,758,000.
Office du Film	853,600.	830,100.	930,000.	1,037,300.
Office d'Information et Publicité	5,683,000.	5,250,000.	3,350,000.	3,133,000.
Ministère des Communications	Nil	Nil	1,200,000.	12,323,000.
Campagnes d'information	900,000.	900,000.	250,000.	250,000
TOTAL	14,053,200.	15,792,600.	13,447,900.	23,923,500.

* Inclus dans le budget de l'Editeur officiel pour cette année

B- EFFECTIFS - en place au	31-3-1969	31-3-1970	31-3-1971	autorisés budget 1971/72
Régie des services publics	26	25	24	41
Editeur officiel	38	42	43	49
Service de la polycopie	105	88	86	107
Service de traduction	13	20	19	24
Office de Radio-Télédiffusion	N/D	249	314	444
Office du Film	N/D	76	72	75
Office d'Information et Publicité	166	162	159	170
Ministère des Communications	Nil	19	81	278
TOTAL	348	681	798	1,188

B- Autres ministères et organismes

Bien que la ventilation des différents documents budgétaires ou relatifs aux comptes publics du gouvernement ne permette pas d'établir avec exactitude les montants affectés directement, dans le cas des autres ministères ou organismes gouvernementaux, à des fins de communications, d'information et de publicité, diverses indications permettent d'apprécier dans une bonne mesure les sommes en cause.

A l'instar du ministère et des organismes mentionnés précédemment et dont le rôle est essentiellement relié aux activités dont traite le présent document, la quasi-totalité de l'administration gouvernementale et des entreprises qui s'y rattachent collabore ou contribue à la conception, la création, la production, la réalisation, la diffusion, la commercialisation ainsi qu'à des analyses et recherches dans ce domaine; des effectifs, dont le nombre pourrait difficilement être déterminé avec certitude, sont naturellement affectés à ces fonctions.

Les recherches effectuées à cette fin permettent d'énoncer néanmoins, quant aux sommes en cause, les tableaux qui sont présentés dans les pages suivantes.

Tableau des dépenses en communications, information et publicité des ministères
(comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 1970)

MINISTERES	COMM.	PUB./INF.	MINISTERES	COMM.	PUB./INF.
Affaires culturelles	35,760.03	560,366.03	Revenu	941,275.71	4,040.60
Affaires intergouvern.	37,915.78	55,617.47	Richesses naturelles	63,009.43	114,596.23
Affaires municipales	13,823.24	63,331.47	Santé	223,307.94	26,211.94
Agriculture et Colonis.	294,220.11	306,506.88	Secrétariat de la prov.	41,364.13	446.78
Assemblée nationale	27,120.89	10,933.60	Terres et Forêts	142,986.71	21,116.99
Conseil exécutif	149,146.89	4,024,693.43	Tourisme, Chasse et Pêche	124,862.69	1,669,780.14
Education	228,484.63	466,340.43	Transports et Commun.	490,997.97	48,715.65
Famille et Bien-Etre soc.	463,615.96	15,254.35	Travail et Main d'Oeuvre	104,543.07	100,362.94
Finances	18,230.08	5,464.70	Travaux publics	*6,042,115.27	----
Immigration	2,930.52	123,271.36	Voirie	230,801.18	25,540.46
Industrie et Commerce	46,078.48	440,854.09	Service de la dette	----	59,283.79
Inst.fin.Comp.et Coop.	6,986.90	2,621.57			
Justice	1,838,508.69	13,886.66	TOTAL	11,568,086.30	8,159,237.56

* Comprend le budget du réseau téléphonique gouvernemental.

Tableau des revenus annuels de certains organismes publics

	1967-68	1968-69	1969-70
Caisse de dépôt et plac. du Qué.	----	35,307,000	55,825,000
Commission des accid.du travail	68,280,000	80,079,000	88,995,000
Commission du salaire minimum	3,726,000	3,962,000	4,744,000
Hydro-Québec	365,703,000	397,828,000	431,108,000
Office des autoroutes	11,539,000	13,131,000	14,018,000
Régie de la Place des Arts	1,796,000	1,394,000	1,365,000
Régie des alcools du Québec	197,845,000	128,564,000	205,618,000
Régie des rentes du Québec	242,095,000	267,323,000	318,861,000

Il est évident que la nomenclature des organismes inscrits au tableau précédent est loin d'être complète; en effet, plus de 100 organismes peuvent être ici rattachés et seule la poursuite de la recherche déjà amorcée en budgets et effectifs consacrés parallèlement à ces activités pourra permettre de donner une image adéquate des ressources qu'y consacre l'Etat. C'est pourquoi le gouvernement a récemment approuvé la formation d'un groupe de travail composé de représentants du ministère des Communications, de celui de la Fonction publique et du ministère des Finances en vue d'inventorier avec précision ces éléments.

C- Le secteur para-gouvernemental

Plusieurs centaines d'organismes reçoivent annuellement des subventions du gouvernement et les sommes en cause constituent dans bien des cas la majeure partie des budgets de fonctionnement et d'immobilisation de ces institutions. Il en est ainsi notamment dans le secteur de l'éducation et dans celui des affaires sociales et de la santé.

Si, à l'heure actuelle, il est extrêmement difficile de déterminer la part des budgets consacrée par ces organismes à l'acquisition ou à l'utilisation d'équipements de communications, l'importance énorme des sommes et des effectifs qui y sont reliés exige néanmoins qu'on les étudie et qu'on les analyse sans délai.

Seulement dans les deux secteurs mentionnés ci-dessus, les tableaux qui suivent mettent en lumière des données fort révélatrices.

Tableau des montants versés par le ministère de l'Education aux
Cegeps, Commissions scolaires, Institutions privées et Universités

	1969-70	1970-71	1971-72
Cegeps	68,320,000	98,195,000	123,100,000
Commissions scolaires	594,525,000	729,538,000	856,092,000
Institutions privées	21,768,000	28,918,000	30,000,000
Universités	120,390,000	123,985,000	170,933,000
TOTAL	805,003,000	980,636,000	1,180,125,000

Tableau des montants versés par le ministère des Affaires sociales aux
Hôpitaux, Agences sociales, Centres de réhabilitation etc.

	1969-70 *	1970-71 *	1971-72
	782,495,000	1,021,736,000	1,240,954,000
TOTAL	782,495,000	1,021,736,000	1,240,954,000

* Ce montant représente les sommes versées par le ministère de la Santé et le ministère de la Famille et du Bien-Etre social.

Aussi, pouvons-nous dès maintenant considérer que les sommes impliquées, dans le seul secteur para-gouvernemental, et en plus si l'on y ajoute celles consacrées d'une façon parfois indirecte ou parallèle par les ministères et organismes du gouvernement, constituent à elles seules la majeure partie de l'effort gouvernemental.

En d'autres mots, les budgets et les effectifs dont il est fait mention au titre des principaux instruments de l'Etat dans ce secteur ne représentent de toute évidence que la partie visible d'un immense iceberg dont le volume s'accroît progressivement d'année en année: l'accélération de cette progression étant d'ailleurs le reflet de celle qui a pu être constatée au cours de la dernière décennie au sein de l'entreprise privée.

II- OBSERVATIONS ET CONSEQUENCE

A- Morcellement et balkanisation

... en communications

Il est donc possible de constater dès maintenant, bien que la nomenclature des administrations et organismes déjà mentionnés soit loin d'être exhaustive, qu'il existe à ce niveau une véritable balkanisation. Il faut cependant noter les difficultés qui existent souvent à retracer avec exactitude la véritable affectation de certains fonds ou effectifs dont l'utilisation officielle n'apparaît pas reliée au secteur des Communications mais qui sont de fait mis en oeuvre dans le même type d'activités. En pratique, ceci empêche la mise en commun des ressources qui permettrait à l'Etat d'édicter et de réaliser une politique cohérente dans ce secteur afin d'augmenter la rentabilité des ressources qui y sont présentement disponibles.

Au surplus, l'absence de comptabilité et d'uniformisation entraîne, dans ce secteur, l'effritement du pouvoir d'achat de l'Etat et ne lui permet pas d'être le levier puissant qu'il est susceptible de constituer et d'inciter l'établissement d'une industrie des communications au Québec. Les retombées économiques de cette industrie pourraient contribuer non seulement à créer en partie les emplois dont nous avons besoin, mais également à favoriser l'amélioration de notre balance commerciale avec l'extérieur, si l'on tient compte du seul fait qu'il s'agit d'un secteur économique qui deviendra le troisième en importance en Amérique du Nord d'ici 1980.

En outre, l'intérêt particulier que présente cet univers sans limite pour la collectivité québécoise s'explique a fortiori puisque le Québec à ce chapitre n'a encore encouru aucun retard et devrait même être en mesure, si l'orientation souhaitée est favorisée dès maintenant, d'y entrer et d'y progresser sur un même pied que toutes les autres collectivités y compris peut-être celle de notre puissant voisin au sud du 45e parallèle.

... en information

L'information gouvernementale elle-même, malgré de récents efforts valables de regroupement, est encore assortie de la plus grande confusion à certains niveaux. On désignera sous le vocable de "documentaliste" ou "recherchiste" ou sous toute autre désignation les personnes oeuvrant directement en information; dans le secteur de l'audio-visuel, on recourra à des scénaristes qu'on appellera "idéateurs" ou "rédacteurs pédagogiques".

... en publicité

La publicité gouvernementale n'échappe pas non plus,à l'occasion,à la constatation du fait que des objectifs contradictoires y sont poursuivis. Dans la même revue, en effet, on a pu voir l'annonce du ministère du Tourisme invitant les Américains à visiter les ponts couverts du Québec... et celle du ministère de l'Industrie et du Commerce décrivant le Québec comme une nation à la fine pointe de la technologie moderne! Ce résultat ne pourra être définitivement écarté avec certitude tant que le ministère du Tourisme et un certain nombre d'organismes para-gouvernementaux échapperont à une coordination essentielle.

... dans l'imprimé	Il faut parler de faune quand on se hasarde dans le monde des publications. Tout s'y crée, se diffuse, se ramifie, ressuscite et se déploie à l'infini. Un relevé incomplet dénombrait récemment 680 publications différentes dans les services gouvernementaux et ce dans le seul secteur des publications vendues au public. Il faudrait y ajouter la pléthore des dépliants, des revues gratuites, des bulletins sans périodicité...
... dans l'accueil	Quand le citoyen désire obtenir un renseignement, il s'embarque dans un périple dont nul ne peut prédire l'issue. Aucune politique ne régit ce secteur. Chacun s'en tient à ses besoins propres, avec le résultat que le citoyen ne peut plus savoir où s'adresser pour obtenir des informations sur la Régie des Eaux, sur la Cour de Bien-Etre social, sur les écoles d'apprentissage... Le fonctionnaire sous ce rapport n'est pas mieux servi puisque les communications internes ne sont à toute fin pratique que le reflet de la situation que tout citoyen doit affronter quotidiennement.
... dans les expositions	Quand le Québec participe à une exposition régionale ou même à un événement de plus grande portée, il le fait trop fréquemment sans plan et sans cohérence. On a vu jusqu'à onze ministères ou organismes différents aligner des kiosques les uns à côté des autres sans souci de coordination et sans même que les objectifs soient apparentés.
... en traduction	Malgré des besoins évidents, la traduction n'a pas connu encore au sein du gouvernement un développement normal. Pourtant, les besoins

	demeurent considérables dans l'ensemble du Québec et surtout dans une population aussi diversifiée que celle de Montréal.
... en reproduction	L'équipement nécessaire à l'impression et à la polycopie existe à peu près partout sans que personne puisse jamais en effectuer l'inventaire, en établir l'utilité, en systématiser l'achat et le rendement.
B- Regroupement de production et concentration du pouvoir d'achat	C'est pourquoi les objectifs énoncés au présent document et qui devraient constituer la première phase de la mise en oeuvre de la politique des communications méritent une attention immédiate. Parmi les centaines d'exemples qui ont déjà fait l'objet de considération, le cas suivant,permettant d'effectuer la jonction entre l'activité de l'Editeur du Québec et les budgets d'information et de publicité dans le seul secteur des appels d'offres, pourrait donner la rentabilité suivante: 1) L'Editeur du Québec publierait les appels d'offres dans la Gazette officielle ce qui amènerait les fournisseurs à s'y abonner. 2) Il existe 15,000 fournisseurs accrédités au Service général des Achats et l'abonnement à la Gazette officielle coûte $20. l'an. D'où profit gouvernemental majeur sans que l'entreprise privée soit lésée.

3) L'Office d'Information et de Publicité cesserait de publier les appels d'offres dans les quotidiens au coût annuel de $350,000. à $400,000. et pourrait consacrer cette somme à une véritable promotion industrielle.

... et 4 effets anticipés

En somme, il est d'ores et déjà possible d'avancer que la seule élimination des duplications dénoncées par tous suffira à financer une bonne partie des nouveaux projets réclamés par toutes les administrations en cause.

De plus, la commercialisation cohérente de la production gouvernementale provoquera une importante rentrée de fonds.

L'impact évident du pouvoir d'achat gouvernemental dans ce secteur pourra permettre d'accroître fortement et d'appuyer considérablement les mesures incitatives à l'investissement déjà formulées à divers paliers.

Enfin, il apparaît évident que l'efficacité de la Fonction publique s'en trouvera sensiblement accrue dans l'avenir.

"Au seuil de nouveaux progrès, devons-nous nous lancer à corps perdu dans la ronde des machines merveilleuses, sans égard aux exigences du milieu humain, et - à un niveau plus terre à terre -, aux contraintes budgétaires du citoyen, des gouvernements et des entreprises? L'enjeu est riche de promesses: la technologie nouvelle peut mettre à la portée de chacun des trésors d'information à peine imaginables; elle peut aussi, dans l'hypothèse la plus optimiste, favoriser le développement d'une société de concertation au sein de laquelle la participation trouverait, à l'échelon local, régional, provincial ou national, toute sa réalité"

"Univers sans distances"
Rapport sur les télécommunications au Canada - Télécommission - 1971
p. 5

III- OBJECTIF ET MOYENS

A- L'objectif

La rationalisation de l'effort gouvernemental doit viser sans délai au développement d'un système moderne et efficace de communication administrative, ce qui comprend la coordination et la production de la diffusion de l'information gouvernementale.

B- Les moyens

1. Regroupements

L'ensemble des services et moyens de communications de l'Etat seront graduellement regroupés sous une même autorité ministérielle.

Les services de l'Office d'Information et de Publicité ont été rattachés à la direction générale des communications du ministère des Communications par arrêté-en-conseil numéro 1388 du 7 avril 1971.

Par ailleurs, l'Editeur officiel, son service de polycopie et le service de traductions qui dépendent actuellement de la présidence de l'Assemblée nationale, après avoir relevé du Secrétariat de la province, seront bientôt transférés au ministère des Communications.

Quant au service des moyens techniques d'enseignement du ministère de l'Education (SMTE), il vient d'être regroupé avec d'autres services pour devenir la direction générale des moyens d'enseignement.

Une collaboration étroite s'organise rapidement entre les ministères de l'Education et des Communications aux fins de coordination de la production audio-visuelle.

L'Office du Film du Québec, le bureau de surveillance du cinéma et le comité des ciné-parcs continuent par ailleurs d'être sous la juridiction du ministère des Affaires culturelles, en vue de l'élaboration d'une politique du cinéma et étant donné qu'ils sont appelés à fournir une collaboration essentielle à l'élaboration d'une telle politique par ce ministère. Une étroite collaboration existe cependant entre le ministère des Communications et celui des Affaires culturelles quant à la coordination des services techniques qui peuvent être communs aux deux ministères.

2. Les nouvelles structures du ministère

Les différents regroupements faits ou proposés pour un avenir immédiat de même que la réalisation des prochaines étapes de la politique des communications obligent évidemment le ministère à se donner des structures appropriées.

Le ministère a, dès sa création, été doté de fait d'une direction générale de l'administration. Cette direction générale prendra une importance capitale. En particulier son service du personnel, en plus d'avoir la responsabilité de la gestion courante du personnel, aura comme tâche principale la conception et la réalisation des programmes de formation et de recyclage des agents ou fonctionnaires des diverses catégories d'emplois qui existeront au sein du ministère. C'est d'abord avec le personnel actuellement au sein de la Fonction publique que nous tenterons de réaliser la politique proposée. Il faudra cependant, par voie de concours et conformément aux normes de la Fonction publique, procéder au recrutement de nouveau personnel. Le ministère tentera d'intéresser particulièrement à ces nouveaux emplois les jeunes diplômés d'universités de même que les Québécois qui poursuivent actuellement des études spécialisées en communications à l'étranger. Une publicité

adéquate sera faite en ce sens et les contacts ont déjà été pris à cette fin avec le ministère de l'Education du Québec.

L'arrêté-en-conseil 1388 du 7 avril 1971 confirmait la direction générale du génie. Cette direction générale est chargée de la normalisation, de l'uniformisation, de la préparation, de la réglementation et des études techniques relatives aux équipements de communications gouvernementaux et para-gouvernementaux ainsi qu'à la compatibilité de ceux-ci.

Par arrêté-en-conseil numéro 3158 du 19 août 1970, une direction générale de l'exploitation était mise sur pied. Elle aura comme première fonction de recueillir, apprécier et coordonner tous les besoins de l'Etat en matière de communications, d'en systématiser les réponses selon les possibilités technologiques et financières et de servir d'unique interlocuteur en coordination avec le service général des achats du gouvernement, avec tous les fournisseurs de services de communications.

La direction générale de l'édition gouvernementale sera créée incessamment. Cette direction générale regroupera graduellement les actuelles fonctions de production graphique et de rédaction de l'Editeur officiel du Québec, du service de polycopie qui lui est rattaché et de l'Office d'Information et de Publicité de même que le bureau de traductions. Elle devra en outre continuer le travail entrepris par le comité des publications du conseil du trésor et en assumer le mandat. L'Editeur officiel continuera d'avoir son même statut au sein de cette direction générale. Ses pouvoirs seront même modifiés afin qu'il puisse, à partir de ses services, organiser un réseau complet et intégré de diffusion et de commercialisation de l'ensemble des productions gouvernementales ou para-gouvernementales.

C'est également au sein de cette direction générale de l'édition que l'on retrouvera le service de l'audio-visuel. Ce service regroupera les fonctions de production audio-visuelle de l'Office d'Information et de Publicité et, d'une façon générale, de tous les autres éléments de production audio-visuelle gouvernementaux. Il devra coordonner la production pour fins gouvernementales et confier cette production soit à l'ORTQ, soit à l'Office du Film, soit même à l'entreprise privée selon les capacités de production des organismes gouvernementaux et les normes de rentabilité qui seront établies.

Des amendements seront proposés à la loi de Radio-Québec afin de permettre à cet organisme d'assumer pleinement son rôle privilégié de producteur de l'Etat dans le domaine audio-visuel comme partie intégrante d'une politique des communications.

Une direction de la recherche sera également mise sur pied. Essentiellement pluridisciplinaire, elle travaillera de concert avec les milieux universitaires et coordonnera tous les efforts gouvernementaux de recherche en matière de communications. Déjà, un protocole d'entente a été signé entre le ministère des Communications et l'Université du Québec portant sur la recherche en communications. C'est toutefois l'actuelle direction générale du génie qui aura la tâche de coordonner les travaux de recherche dans le domaine des techniques de communications de même que la responsabilité de conseiller le ministère et le gouvernement dans l'attribution des terres publiques pour fins de communications.

3. La direction générale des communications gouvernementales

Cette direction générale la plus importante, a pour objectif de mettre sur pied dans chacun des ministères et sous leur responsabilité, des directions des Communications

regroupant l'ensemble des services, moyens et fonctions de communications et incluant notamment les activités suivantes:

- information
- téléphonie
- expositions
- publicité
- télécommunications
- radiocommunications
- radio
- télévision
- films d'information ou à caractère éducatif
- photos
- disques
- cassettes
- imprimés
- traductions
- polycopie
- téléinformatique
- banque de données

a) Les directions des communications dans les ministères

Ces directions des communications seront sous la responsabilité de chacun des ministères. Le ministère des Communications, par sa direction générale des communications gouvernementales, en assurera cependant la coordination. Les normes de recrutement du personnel seront établies et appliquées par le ministère des Communications, tout comme les normes de fonctionnement du service. Les directions de communications deviendront ainsi au sein de chaque ministère les conseillers en communications de chacun des ministères à l'égard de tous les aspects des communications. S'il est clair que tout plan d'information devra originer des ministères, c'est néanmoins le ministère des Communications qui agira comme coordonnateur et conseiller technique. C'est également lui qui fournira ou qui verra à ce que soient fournis les services professionnels requis pour la réalisation des besoins et objectifs de chaque ministère en matière de communications.

Alors que traditionnellement, la majorité des services d'information au sein des ministères agissait davantage comme réalisateur des besoins exprimés par les différents services des ministères, tous les efforts seront faits pour que les nouvelles directions soient d'abord des services de conseillers en communications et en information, responsables bien sûr par la suite de l'exécution des programmes ou projets de chaque ministère.

b) Les directions régionales de communications gouvernementales

La direction générale des communications gouvernementales a comme deuxième et aussi importante fonction de mettre sur pied, dans chacune des régions administratives et dans toute autre région désignée du Québec, des services de communications gouvernementales dotés des attributions qui sont nécessaires pour leur permettre d'utiliser, sous sa responsabilité, tous les moyens de communications, tels la câblodiffusion régionale, des centres d'information mobiles ou des unités de production locales pour diffuser dans ces régions l'information gouvernementale et permettre aux citoyens d'exprimer leurs vues sur toute matière d'intérêt public.

Ces directions régionales ressembleront à celles des ministères quant à leurs fonctions spécifiques, sauf que par définition, elles s'intéresseront à un éventail d'activités beaucoup plus large; relevant directement du ministère des Communications, chacune d'elles aura une certaine autonomie.

4. La coordination avec les organismes para-gouvernementaux et le secteur parapublic

C'est également la direction générale des communications gouvernementales qui verra à normaliser les rapports en communications entre le gouvernement et les organismes gouvernementaux. C'est en particulier dans le secteur parapublic (collèges, universités, hôpitaux etc.) que se font

	les investissements les plus considérables en matière de communications et plus particulièrement d'audio-visuel. Il est important que l'on puisse procéder à la coordination de l'utilisation des fonds publics dans ces secteurs tant pour normaliser nos équipements et en tirer une utilisation maximum que pour pouvoir éventuellement orienter l'industrie. Cette coordination sera par ailleurs facilitée à la suite de la création du Conseil général des communications dont il est fait mention plus loin dans ce document.
5. La documentation gouvernementale	Le développement de la science de l'information nécessite, sans nul doute, une redéfinition du rôle des bibliothèques plus particulièrement une réévaluation de la vocation des bibliothèques gouvernementales. Ce terme ne comprend pas en raison de leur vocation particulière la Bibliothèque Nationale du Québec et la Bibliothèque de la Législature du Québec qui sont d'ailleurs régies par des lois particulières. Source d'information et de documentation, la Bibliothèque doit se situer dans un ensemble afin de mieux remplir ses objectifs qui sont, non seulement l'acquisition de documents mais surtout leur traitement et leur diffusion. Présentement, 48 bibliothèques, dont 31 ont été fondées depuis 1960 sont en opération. Mises ensemble, les collections de ces bibliothèques atteignent environ 350,000 documents alors que le budget consacré aux seules acquisitions de documents atteint approximativement $300,000. Ce dernier chiffre nous permet d'évaluer à plus de $1,320,000.00 le montant des budgets annuellement affectés aux bibliothèques gouvernementales. Ces données mettent en lumière l'absence de démarcation précise entre bibliothèque et centre de documentation.

L'absence de coordination à tous les paliers est une pierre d'achoppement dans le fonctionnement du système actuel. Il faudra d'abord, sous l'autorité de la direction générale des communications gouvernementales du ministère, procéder à un regroupement de toutes les bibliothèques gouvernementales, sauf la Bibliothèque Nationale du Québec et la Bibliothèque de la Législature, par définition exclues de celles dont il est ici question. A l'intérieur de ce regroupement général, il sera nécessaire de grouper administrativement certaines bibliothèques particulières selon des critères de services ou des critères de topographie.

Il faudra mettre en place, au sein de la direction générale des communications gouvernementales, une direction des bibliothèques de laquelle dépendront les bibliothèques collectives et particulières déjà mentionnées.

6. Banque de renseignements et de données

Peu d'efforts ont été faits jusqu'ici au sein de l'administration publique québécoise pour véritablement coordonner les renseignements généraux nécessaires soit au bon fonctionnement de l'administration, soit à l'accessibilité des services gouvernementaux par les citoyens. Il en va de même pour la réglementation des différents ministères ou organismes. Quant à la législation, on commence à utiliser l'informatique pour en faire l'analyse et la compilation.

Afin de permettre aux parlementaires, aux fonctionnaires et aux journalistes d'accomplir leur travail, il est urgent que l'ensemble de la législation et de la réglementation du Québec soit accessible pour fins de consultation immédiate et instantanée. Chacun pourra ainsi être en mesure de mieux évaluer le sens et la portée des actions posées ou proposées et d'en apprécier la valeur relative.

	Par ses études et par ses recherches de même que par son personnel spécialisé, le ministère des Communications facilitera dans toute la mesure du possible l'accélération du développement et de l'implantation de ces banques au sein de l'administration.
7. Télévision en circuit fermé	Il apparaît à première vue éminemment souhaitable que la cité parlementaire et tout au moins les nouveaux édifices actuellement en construction soient "câblés" afin que les principales unités ou sous-unités administratives soient reliées entre elles par un système de télévision en circuit fermé. Les utilisations que l'on peut faire d'un tel système, pour fins d'amélioration de la gestion et de l'administration, varient à l'infini. Une même information devient dès lors immédiatement accessible à tous les administrateurs ou à tous les fonctionnaires à qui elle peut être utile. Elle est diffusée instantanément de sa source originale, sans distorsion et sans délai. Dès lors, on peut songer à l'accélération que peut prendre la réforme administrative dans certains secteurs particuliers telles l'administration financière et comptable, la coordination de services identiques au sein de plusieurs ministères, l'information quant aux différentes actions administratives en cours dans les agences, offices et organismes para-gouvernementaux, etc. Un tel réseau interne de télévision en circuit fermé pourrait par la suite être étendu à la région de Montréal et subséquemment aux autres régions administratives du Québec.
8. Normalisation de l'identification visuelle et de la papeterie gouvernementale	Le gouvernement a entrepris la normalisation de son identification visuelle. Cette normalisation entraîne des économies considérables et permet au gouvernement de projeter une image plus dynamique et plus forte de sa présence administrative sur tout le territoire.

9. Normalisation des publications gouvernementales

De toutes les actions à court terme qui doivent être entreprises par le ministère, une des plus importantes est certes la normalisation des publications gouvernementales.

Le travail amorcé en ce sens doit être accéléré afin que l'ensemble des publications du gouvernement, soit des ministères soit des organismes qui en dépendent, témoignent d'une présentation moderne et commode. La concentration des effectifs tant en matière de conception, de réalisation, de production que de diffusion, permettra à l'Etat de faire des économies considérables et, partant, d'offrir des services supplémentaires en ce domaine.

La tenue d'un inventaire permanent et public de telles publications, liée à la restructuration dynamique des centres de documentation et de diffusion et à la réévaluation constante des publications, constituera de fait une mise à jour qui s'impose déjà depuis trop longtemps. Les communications internes à l'administration s'en trouveront grandement améliorées et l'audio-visuel pourra dès lors avantageusement compléter l'imprimé dans l'établissement et le maintien des liaisons permanentes qui doivent unir les administrateurs entre eux et avec les citoyens.

La réalisation de ces objectifs à court et à moyen termes aboutira à l'établissement d'un réseau de communications interne qui devrait assurer une meilleure coordination tant dans les domaines propres aux communications qu'à l'ensemble des secteurs de l'administration. Ce réseau constituera un élément essentiel de réforme administrative, en plus d'assurer, par le décloisonnement, un rajeunissement et une amélioration de l'efficacité de la Fonction publique, de ses différents ministères, régies, offices, agences, etc.

Ceci permettra en outre à chaque agent du secteur public de développer ses programmes en terme d'effectifs comme en terme d'équipements en tenant compte d'une politique d'ensemble fondée non pas sur un contrôle arbitraire du ministère des Communications mais sur une planification visant à assurer la complémentarité des équipements de chacun avec les équipements communs compte tenu des besoins de la collectivité.

DEUXIEME PARTIE

L'ETAT ET LE CITOYEN

SITUATION ACTUELLE

"L'Etat a l'obligation d'assu-rer en temps opportun une infor-mation complète et objective dans les domaines qui le concer-nent; les citoyens ont droit à cette information".

"Communiquer I",
Rapport du Groupe de travail sur l'information gouvernementale fédérale - 1969 -p. 53

"L'absence d'une information claire et accessible à tous ceux qui tiennent à participer au jeu de la démocratie est en passe de devenir une des grandes tragédies de notre époque".

"Communiquer I",
Rapport du Groupe de travail sur l'information gouvernementale fédérale - 1969 -p. 4

Présentement existent au Québec huit (8) bureaux régionaux d'information qui ont été mis sur pied par l'Office d'Information et de Publicité:

Montréal
Hull
Rouyn-Noranda
Trois-Rivières
Chicoutimi
Sherbrooke
Québec
Rimouski

En plus de ces huit bureaux, les différents ministères et organismes du gouvernement du Québec comptent plus de 740 bureaux dans 163 villes et villages du Québec. A titre d'exemple,

Chicoutimi	en compte	17
Montréal	" "	59
Québec	" "	71
Sherbrooke	" "	19
Trois-Rivières	" "	18

Beaucoup de ces bureaux du gouvernement ont des services d'information. Malheureusement, compte tenu de leur grand nombre et de leur dispersion, ils ne peuvent prétendre offrir toujours une information de première qualité et, trop souvent, le citoyen ne sait où s'adresser pour être informé correctement et rapidement.

A- Un effort à poursuivre

Il est primordial que l'administration poursuive l'effort entrepris en vue de l'implantation de structures régionales, plus particulièrement dans le domaine de l'information. Il faut par ailleurs être conscient que de tels structures et moyens de communications et d'information ne peuvent être identiques dans les grands centres urbains et dans toutes les régions du Québec. Le ministère devra faire un effort pour trouver les solutions adéquates au problème de la transmission de renseignements et d'information administrative aux populations urbaines comme aux populations rurales.

B- Difficultés de communications pour le citoyen

C'est maintenant devenu un lieu commun que de souligner les difficultés qu'éprouve le citoyen à communiquer avec l'administration. Les études et les actions entreprises pour analyser et corriger cette situation doivent être poursuivies à un rythme accéléré. Il faut pouvoir en arriver à ce que les citoyens soient le plus parfaitement possible informés de ce qu'ils peuvent et doivent obtenir comme information et services du gouvernement. Chaque Québécois devrait pouvoir, dans ses relations avec l'Etat et l'administration, compter sur des interlocuteurs valables qui pourront le guider jusqu'à l'obtention de la réponse adéquate à la question qu'il se pose.

"Il me semble qu'un organisme de l'Etat a un devoir essentiel d'information à l'égard du public en général. Cette information devrait porter tant sur les droits, privilèges et obligations des citoyens en vertu des lois dont l'administration lui a été confiée, que sur son organisation et sa procédure internes, et elle devrait de plus tenir compte de l'extrême diversité des moyens de compréhension des gens auxquels elle est destinée."

"Le Protecteur du citoyen", premier rapport annuel - 1969

C- Services encore mal adaptés

La situation actuelle nous montre que les besoins de la population en information et en communications sont plus grands que jamais. Elle nous montre également que l'effort fait par l'administration, l'énergie dépensée et les sommes engagées sont aussi plus grands que jamais. Les services ayant pour première tâche de communiquer directement avec la population se sont multipliés à un rythme assez rapide depuis quelques années. Ces services sont cependant trop souvent mal adaptés à cette fonction relativement nouvelle.

D- Manque de coordination

Mais ce qui apparaît le plus évident à l'observateur averti c'est d'abord le manque de coordination qui existe entre les différents services décentralisés de l'administration. Ce manque de coordination est lui-même souvent dû à un manque de connaissances des structures de la part des administrés et, de ce fait, à un manque de communications internes permanentes et bien utilisées.

Pour en arriver à fournir aux citoyens comme aux groupes de citoyens les services auxquels ils sont en droit de s'attendre de leur gouvernement et de leur administration, il faut donc que le ministère des Communications s'attache avant toute chose à la coordination et à la normalisation des services qui sont actuellement disponibles à la population.

Aucune restructuration ne pourrait être parfaitement valable si elle n'était pas précédée d'une analyse sérieuse des services existants et d'un effort maximum pour les agencer de façon à ce qu'ils remplissent le plus parfaitement possible, en plus de leurs fonctions techniques sectorielles, leur objectif de communications directes avec la population.

II - OBJECTIF ET MOYENS

A- L'objectif

Pour se renseigner ou pour faire connaître son point de vue personnel et celui de son milieu, le citoyen doit avoir accès à tous les moyens de communications pour atteindre les services de l'Etat. Un système moderne et public de communications doit être planifié et développé sur le territoire du Québec compte tenu de l'évolution technologique.

B- Les moyens

1. Regroupement des services décentralisés et information

La plupart des ministères ont des services décentralisés, soit dans les régions administratives du Québec, soit même dans plusieurs des villes de quelqu'importance. Ce n'est pas l'objectif du ministère des Communications de procéder au regroupement physique au sein des villes du Québec, des services gouvernementaux. Il est cependant possible par l'amélioration des moyens de communications et les liaisons électroniques qui peuvent exister entre eux de permettre que le citoyen ne soit pas renvoyé d'un bureau à l'autre lorsqu'il se présente avec un problème ou avec une demande de renseignements.

La mise sur pied des directions des communications gouvernementales aura comme principale fonction ce regroupement des services décentralisés des différents ministères et agences du gouvernement par le moyen des communications électroniques.

2. Un réseau de communications technologiques et humaines

Un tel regroupement, s'il s'effectue normalement, aura comme résultat la création d'un réseau de communications technologiques et humaines qu'il faudra par ailleurs raccorder à des unités centrales de réalisation, de production, de diffusion, d'analyse et de recherches. Ce

sera là le rôle du ministère des Communications. On devra assurer en permanence la qualité des services techniques rendus tant au niveau régional qu'au niveau ministériel et faire en sorte que le personnel spécialisé en communications et en information puisse, fonction de plans de carrières, passer d'un ministère ou d'une agence à une région et éventuellement à un poste à l'extérieur du Québec le tout, conformément à un plan de carrière et suivant le développement logique de l'expérience et des connaissances du spécialiste en communications.

. Un réseau de diffusion et de rétroaction

C'est essentiellement l'ensemble des directions des communications gouvernementales ainsi que les centres ou sous-centres de diffusion qui pourront y être rattachés, qui assureront la diffusion de l'information gouvernementale, de la production imprimée ou audio-visuelle du ministère des Communications ou des agents de production du gouvernement. Ce sont également les directions régionales qui garantiront en retour aux citoyens le droit à l'utilisation des moyens modernes de communications, lui permettant de participer activement, soit individuellement, soit collectivement, à l'élaboration, à la réalisation ou même à la critique des objectifs gouvernementaux.

"Une information à double direction, de bonne qualité et actuelle, est indispensable à l'épanouissement de la participation et à l'amélioration de l'efficacité sociale du gouvernement".

"Communiquer II" - 1969
p. 26

4. Des services de renseignements

Il est de plus en plus fréquent que les citoyens ne puissent, pour toutes sortes de raisons, se déplacer pour obtenir l'information qu'ils souhaitent quant à l'un ou l'autre des services du gouvernement ou même pour faire valoir un point de vue ou pour faire connaître un commentaire pertinent sur telle ou telle action administrative. Les techniques modernes de communications permettront sous peu à l'administration provinciale de développer des services de renseignements par téléphone ou par correspondance qui, dans la mesure où ils seront reliés à des banques centrales de renseignements, permettront à tous les citoyens d'obtenir en quelques heures des informations et des

renseignements précis sur l'ensemble des services gouvernementaux ou para-gouvernementaux et éventuellement sur l'ensemble des données statistiques disponibles et utiles.

Des études qui sont actuellement faites à ce sujet au sein du ministère des Communications seront toutefois accélérées et des expériences pilotes devraient être conduites sous peu sur des parties restreintes du territoire québécois afin de permettre l'évaluation des besoins.

5. Des services d'accueil

Le ministère étudie par ailleurs la possibilité et la rentabilité de mettre sur pied des services d'accueil et de renseignements qui pourraient être au service de l'administration par l'intermédiaire des directions des communications gouvernementales.

La formation d'un personnel spécialisé à cette fin, parfaitement rompu aux rouages administratifs facilitera les contacts entre les citoyens et l'administration gouvernementale.

6. Un service d'exposition

Si la présence québécoise au sein de diverses expositions ou manifestations de même nature est de plus en plus remarquée, il est également possible de noter le peu de coordination qui existe trop souvent entre les diverses présentations du gouvernement ou de ses agences.

Il appartiendra au ministère des Communications de conseiller le gouvernement sur un plan d'ensemble de participation aux diverses expositions ou manifestations. Il sera alors possible au gouvernement de multiplier ses présences dans ces rencontres populaires permettant ainsi le contact direct entre les citoyens et les employés de l'Etat traitant quotidiennement les dossiers les intéressant.

7. Des unités mobiles d'information	Le ministère devra continuer l'expérience amorcée par l'OIP en faisant circuler des roulottes "communications - Québec" dans le territoire et en répondant aux besoins particuliers de certains groupes des citoyens de la région tel celui de Ste-Scholastique et de Bécancour, par exemple. Ces unités mobiles, équipées d'une façon très moderne, permettent aux citoyens de communiquer directement et sur place avec des représentants autorisés des principaux ministères intéressés dans les questions locales ou régionales. Ces représentants sont en liaison permanente avec leur administration à Québec et répondent dans tous les cas en moins de quelques heures sinon instantanément aux demandes de renseignements qui leur sont adressées par les citoyens. Cette formule permet par ailleurs non seulement de répondre aux besoins des administrés mais aussi de recueillir leurs commentaires et leurs critiques en vue d'améliorer la qualité des services qui sont rendus.
. Le projet multi-média (UHF)	De tous les projets techniques qui sont actuellement à l'étude au sein du ministère des Communications, multi-média est certes le plus important. C'est le ministère de l'Education qui est le maître d'oeuvre de ce projet. Il appartient cependant au ministère des Communications, au sein d'une commission administrative du projet, de concevoir et de réaliser l'infrastructure technique nécessaire à la diffusion du projet. Il est maintenant à toutes fins pratiques acquis et établi que les canaux normaux de télévision, qu'il s'agisse de ceux de la société d'Etat ou de ceux des sociétés privées, ne suffisent plus aux besoins.

Au fur et à mesure qu'augmente la demande gouvernementale pour fins de télévision éducative, en terme de temps d'antennes, diminue par ailleurs le temps disponible aux heures propices à une telle diffusion.

De plus, l'implantation actuelle des réseaux de télédiffusion par câbles ne permet pas par ailleurs d'atteindre ni les objectifs ni la clientèle visée.

En conséquence, nous devons étudier les moyens de mettre en place une nouvelle structure de diffusion : par antennes UHF. La réalisation technique de ce projet pour la région de Montréal, celle où s'appliquera le projet multi-média, pourrait être à l'origine d'un réseau complet et intégré de télédiffusion UHF pour fins éducatives. La réalisation de ce réseau est cependant fonction d'études qui sont encore à faire ou à compléter et surtout fonction de l'analyse des besoins des différents ministères québécois en ce domaine.

Toute cette question fera l'objet de l'énoncé d'un plan d'action précis du ministère des Communications lorsque les décisions gouvernementales auront été prises.

TROISIEME PARTIE

L'ETAT ET LA COLLECTIVITE

I- SITUATION ACTUELLE

A- La réglementation

"Le téléphone étant un service public essentiel, l'Etat québécois doit avoir un droit de regard sur ce secteur et, à cette fin toute compagnie téléphonique faisant affaire au Québec sera soumise au contrôle de la Régie québécoise des services publics pour toute question portant sur les taux, les points de raccordement, les coûts des appareils et les relations entre compagnies. Le Québec obtiendra, par les moyens qui s'imposent, les pouvoirs requis".

"Programme du Parti Libéral du Québec 1966" p. 19

Sur le plan de la règlementation en matière de communications, le Québec a agi par sa Régie des Services publics depuis plus de 40 ans (mis à part les objets relevant du Bureau de Surveillance du Cinéma et du Comité des Ciné-Parcs).

La Régie des Services publics exerce sa juridiction sur plus de cinquante sociétés publiques de téléphone couvrant la moitié de son territoire. Deux autres sociétés soumises à la juridiction fédérale occupent l'autre moitié. Ainsi, aucune politique uniforme ou cohérente en cette matière pour tout le territoire du Québec n'a pu être établie. Notons que 7 provinces sur 10 régissent seules leurs sociétés de téléphone.

La Régie des Services publics exerce son pouvoir de contrôle et de surveillance et ses fonctions quasi-judiciaires:

- sur toute l'industrie du téléphone et son éventail de services de communications (sauf les 2 exceptions déjà mentionnées): en général, elle détermine les normes et conditions d'implantation et de service et fixe les tarifs et plafonds de rendement; elle a présidé à l'implantation d'arrangements de communications plus adaptés aux réalités socio-économiques du territoire et a suscité des programmes d'activités propres au Québec.

- sur les questions d'expropriation.

B- Questions de juridiction

De son côté, le gouvernement fédéral a effectivement occupé peu à peu et de plus en plus le champ de juridiction en matière de communications. Il a même indiqué jusqu'à tout récemment son intention ferme de préciser davantage et d'augmenter son action en ce domaine. Par delà les activités du CN-CP, des trois seules compagnies de téléphone qui sont assujetties à sa juridiction (sur plus de 1,200 au Canada et dont 2 opèrent au Québec) et de Télésat, le gouvernement fédéral, à partir de son pouvoir de coordonner l'attribution des fréquences pour fins de radio-communications, a étendu progressivement son autorité règlementaire sur la radiodiffusion puis sur la télédiffusion et enfin sur la câblodiffusion.

II- OBJECTIFS ET MOYENS

A- Les objectifs

Le caractère de service public des réseaux de communications essentiels à la vie collective des Québécois doit être reconnu.

Tous les aspects des communications doivent être traités en fonction des valeurs de l'ensemble de la population et des transformations sociales qui lui sont propres.

La production de biens et de services de communications au Québec et le développement de l'industrie québécoise de communications doivent faire l'objet de mesures incitatives.

Le maintien de la permanence des communications du Québec avec l'extérieur doit être assuré.

B- Les moyens

1- Modifications à la Loi de la Régie des Services publics

Cette régie doit devenir une véritable Régie des Communications.

Dans une première étape législative, imminente, ses pouvoirs seront considérablement accrus et ses moyens augmentés en conséquence en terme de personnel et de budget. Sa juridiction sera étendue sur les agents publics de services de communications reconnus "services publics" et particulièrement l'industrie de la câblodiffusion afin que le public puisse disposer au plus tôt et au meilleur coût des fruits des

développements technologiques et des bénéfices d'une règlementation d'Etat pour des services réputés essentiels à la vie collective. Diverses mesures législatives doteront la Régie des moyens appropriés à l'exécution de son mandat, à sa souplesse et célérité de fonctionnement et à la corrélation de ses activités avec l'ensemble de la politique des communications du Québec.

Dans une seconde étape législative, ultérieure, la Régie délaissera le champ de l'expropriation qui sera confié à une autre institution. Ainsi, pourra-t-elle s'occuper exclusivement du vaste champ des communications et s'appliquer davantage à transposer les exigences de l'évolution sociale constante en terme de bien commun et d'intérêt public.

Véritable carrefour des publics multiples qui, parfois confusément, expriment leurs besoins de communications et des producteurs de biens et de services qui prétendent apporter les solutions adéquates, la Régie s'appliquera à réaliser une plus juste représentation des vouloirs collectifs en matière de communications. Elle tiendra compte évidemment des impératifs économiques des producteurs d'équipement et des fournisseurs de service mais aussi et surtout des valeurs sociales dont la réalisation emporte priorité.

2- Modifications à la Loi du ministère des Communications

Les pouvoirs du ministère seront précisés afin de faciliter la coordination de tous les organismes d'Etat qui contribuent à la réalisation de la politique des communications pour le Québec que le ministre a pour mandat principal d'élaborer et de proposer au gouvernement puis de mettre en oeuvre et de surveiller quant à son application.

Etant donné que le ministère n'existe que depuis décembre 1969 et que divers organismes gouvernementaux de communications opéraient déjà avant lui, il va de soi que son rôle de principal moteur d'activités en matière de communications exige des rajustements institutionnels en vue de l'efficacité et de la cohérence des manifestations de l'Etat en ce domaine. Des mesures législatives seront proposées en ce sens.

3- Modifications à la Loi de l'Office de radio-télédiffusion du Québec

La vocation de producteur de documents audio-visuels, surtout pour la radio et la télévision, de l'Office de radio-télédiffusion du Québec est confirmée et même raffermie. Pour lui permettre d'axer toutes ses activités vers cette tâche fondamentale et essentielle, des mesures législatives confient au ministère (créé depuis la dernière loi touchant l'Office de radio-télédiffusion du Québec) des fonctions marginales aux activités de l'Office de radio-télédiffusion du Québec et que le ministère est en état de mieux assumer dorénavant en matière de coordination de production et de diffusion de même que d'acquisition et d'utilisation d'équipement de communications.

De plus, le rôle de conseiller dans ces matières auprès d'organismes publics relève davantage des fonctions du ministère. Diverses mesures législatives seront proposées en ce sens et établiront les concordances nécessaires à l'harmonisation de diverses fonctions de communications pour les organismes gouvernementaux.

4- Un Conseil des communications

Dans l'élaboration et l'incessant développement de sa politique de communications, le Québec doit établir des relations constantes et harmonieuses avec sa population et particulièrement avec les groupes d'utilisateurs de communications et avec les groupes de producteurs de biens et services de communications.

A la lumière de ces objectifs, un Conseil des communications pourra précisément offrir la représentativité requise. Dans le cadre du mandat et des attributions qui pourront lui être confiés, le Conseil pourra :

a) aviser le ministre des Communications, soit à la demande de celui-ci soit de son propre vouloir, sur toute question relevant de la compétence de celui-ci dans le but d'améliorer sans cesse la politique des communications du Québec;

b) de promouvoir des relations fructueuses et harmonieuses entre le ministère des Communications, les utilisateurs et les producteurs de biens ou services de communications.

III- QUESTIONS DE JURIDICTION

Le rapport Davey et plus particulièrement le rapport de la télécommission au ministre fédéral des Communications soulignent la nécessité absolue d'une politique globale des Communications. L'introduction et le contenu du présent document en soulignent par ailleurs l'importance primordiale pour le Québec.

Le développement inoui des moyens et des techniques de communications de même que de l'utilisation que l'on en fait quotidiennement nous amènent à conclure que l'on ne peut d'une façon réaliste tenter de régler le problème des juridictions et des compétences en matière de communications sans innover et préciser tant au plan de la législation québécoise qu'à celui de la constitution.

Les communications ont ceci d'irremplaçable, qu'elles sont sûrement l'une des principales garanties des caractères spécifiques d'une société: langue et culture, manières d'être et de vivre. En somme, la politique des communications d'un gouvernement révèle ses options profondes. Cet instrument, à la fois agent de changement et outil de relations d'une collectivité humaine, selon le sort qu'on lui fait subir, établit clairement l'attitude d'un gouvernement vis-à-vis l'expression collective de la communauté humaine dont il est responsable.

C'est au Québec qu'il incombe en premier lieu d'élaborer une politique des communications. Cette politique est indissociable du développement de son système d'éducation, de sa culture et de tout ce qui est propre au Québec. Si cette politique doit être coordonnée avec celles des autres gouvernements et être cohérente avec le milieu nord-américain, elle doit d'abord s'intégrer aux priorités du Québec, et demeurer ainsi une garantie du maintien et de l'évolution normale de notre société comme partie dynamique de l'ensemble canadien et nord-américain.

D'ailleurs, le Québec n'est pas seul à accorder une telle importance aux communications: à cet égard, la position prise par le gouvernement de l'Ontario, énoncée dans le discours du Trône d'avril 1971, n'est pas tellement différente de la nôtre quant aux objectifs à atteindre.

En conséquence, des discussions bilatérales ou multilatérales réunissant les gouvernements intéressés doivent être entreprises; elles ne peuvent d'aucune façon avoir pour effet de différer l'exercice par le Québec de ses responsabilités.

CONCLUSION

Le présent document de travail n'est pas un point d'arrivée. Il constitue un point de départ énonçant un certain nombre de projets qui devront se réaliser dans le cadre d'une politique de service aux citoyens et à la population du Québec.

Au fur et à mesure de la conclusion des études et des consultations qui sont faites par le ministère, et plus tard par le conseil général des communications, le ministère rendra disponible à tous les intéressés le détail des actions concrètes qu'il entend réaliser notamment dans les domaines suivants:

1- l'infrastructure technique en vue de la diffusion du projet multi-média et d'une façon générale de la télévision éducative au Québec

2- un réseau québécois de communications et de diffusion pour fins éducatives, administratives et culturelles, notamment suivant l'évolution ou l'extension du projet multi-média

3- les publications et les productions gouvernementales

4- la recherche scientifique et la formation du personnel spécialisé en matière de communications

5- la participation du Québec aux satellites canadiens et au projet franco-québécois de communications par satellites.

6- la règlementation générale du gouvernement en matière de communications

Cette liste des sujets qui seront étudiés et qui feront l'objet de décisions de la part du gouvernement n'est pas limitative et elle n'est présentée ni dans un ordre de priorité ni dans un ordre chronologique. Elle contient cependant en matière de communications, les principales questions qui retiendront l'attention du gouvernement au cours des prochains mois.

ANNEXE

"LA POLITIQUE DU QUEBEC
EN MATIERE DE CABLE COMMUNAUTAIRE"

MAI 1971

Le secteur des Communications est, pour la collectivité québécoise, un instrument fondamental de son développement au même titre que l'éducation ou la politique sociale. On peut ainsi l'inscrire dans le bloc "culturel" de la personnalité québécoise.

Aussi, le gouvernement du Québec conçoit-il toute l'importance de donner à ce secteur les éléments nécessaires à son plein développement. Il devient alors évident qu'à l'intérieur d'une véritable politique des Communications, l'industrie du câble occupe une place de premier choix.

A ce titre, le Québec, sans l'avoir recherché d'ailleurs, fait figure de précurseur. C'est Montréal, en effet, qui a vu naître vers le début des années cinquante l'une des premières entreprises de câbles communautaires au Canada.

Bien qu'âgée de 20 ans à peine, l'industrie du câble au Québec compte aujourd'hui quelque 140 à 175 entreprises distinctes (selon les sources de renseignements) et rejoint plus de 17% des foyers, en grande majorité urbains.

.../2

Promise à une croissance rapide, surtout dans les centres où les conditions d'implantation s'avèrent plus favorables, elle étonne par la taille de chacune de ses entreprises qui varie de 20 à 92,000 abonnés et par l'éclatement géographique de ses manifestations. Si, par ordre d'intensité d'utilisation, la Mauricie, l'Estrie, l'Outaouais, Montréal et Québec sont pourvus de câble de façon significative, la péninsule gaspésienne, la Côte Nord comme l'Abitibi et le Lac St-Jean ne sont pas pour autant privés de ce phénomène.

A l'origine, l'entreprise appelée "antenne communautaire de télévision" se contentait de substituer aux antennes de télévision individuelles qui s'élèvent au dessus des résidences une seule antenne commune qui captait les ondes de télévision et distribuait le signal reçu par un réseau de câbles unidirectionnels rejoignant l'appareil récepteur de chaque foyer abonné.

Au fur et à mesure de son développement, cette industrie s'est découvert une nouvelle dimension de ses possibilités et, qui plus est, sa véritable vocation spécifique et fondamentale. Sous la pression des besoins du milieu, elle en vient de plus en plus à générer sa propre production ou reproduction locale ou régionale. L'importance relative de l'antenne originelle s'estompe au profit de la télécommunication en circuit fermé qui s'amorce. La programmation autonome fait appel à un centre de production inédit, aux bandes

magnétoscopiques et aux films en différé. Bref, de moins en moins tributaire de la télévision en direct, elle se convertit graduellement, dégage une personnalité qui lui est propre et on la désigne de plus en plus par le nom de "câblo-diffusion". Le phénomène de cette évolution est extrêmement important en terme d'avenir.

Face à cette situation et surtout face aux prospectives de développements de la câblo-diffusion, on est en droit de se demander quelle est, quelle sera ou quelle devrait être la politique du Québec?

Les communications techniques doivent être avant toute chose au service des communications humaines. De même que c'est l'Etat qui ordonne et planifie le réseau routier sur son territoire, maîtrisant ainsi les courants directionnels des transports et en définitive les relations entre les cités, c'est lui à plus forte raison (et pas une autre autorité) qui doit s'occuper de la planification d'ensemble du développement des communications. Ce défi d'une nouvelle démocratie implique l'avenir même du Québec et le sort de sa collectivité.

Le Québec, matériellement, possède sur son territoire des moyens de communications dont le taux d'utilisation se range parmi les plus élevés au monde: le téléphone, le câble, la radio et la télévision, l'imprimé, l'audio-visuel, l'informatique sont tous poussés à un très haut niveau. Cet

ensemble d'éléments déjà en place est gigantesque, sans compter tout ce qui est à venir.

La câblo-diffusion: service public

L'industrie du câble, dans son existence et dans les services qu'elle fournit, doit être considérée et de ce fait réglementée comme "service public".

En effet, dans la mesure où le câble est devenu ou s'apprête à devenir un instrument nécessaire au citoyen pour avoir accès, entre autres, à l'enseignement et à l'éducation, aux échanges sociaux et culturels, à l'animation, à l'information de toute sorte sur les plans municipal, local, régional et provincial auxquels il a droit, il appartient à l'Etat de qui relèvent ces droits fondamentaux et leur exercice, de reconnaître au câble son véritable statut de service public et de le régir comme tel.

Si le fondement de cette reconnaissance de statut de service public est de nature sociologique, les manifestations pratiques de cette reconnaissance sont de divers ordres.

Considérations d'ordre économique

L'industrie du câble communautaire, quel qu'en soit le résultat économique aujourd'hui, se caractérise par son aspect hautement empirique et spéculatif. Il s'agit de considérer d'une part l'investissement réel effectué par

abonné et d'autre part les revenus qui en sont tirés. Aussi, lorsqu'une vente d'entreprise survient, il n'est pas surprenant de voir que le critère de base, le facteur prédominant de l'évaluation d'un réseau est la capacité de gain sans grand souci des valeurs réelles investies.

L'industrie du téléphone, pour sa part, possède déjà son statut de service public. Celle-ci, généralement, se restreint à concevoir ses revenus bruts sur la base d'un rendement de 25 à 33% de l'investissement requis afin de ne pas excéder, après les déductions d'usage, le plafond tarifaire en terme de revenu net déterminé par les régies de services publics.

Il n'en est pas ainsi pour le câble: le revenu brut annuel atteint parfois 100% ou presque des investissements. Ce régime de laxité tarifaire permet évidemment des coûts réels globaux d'opération qui ajoutent à l'instabilité à longue échéance de toute l'industrie en regard des besoins auxquels elle doit répondre.

Il importe de s'arrêter sur un phénomène économico-industriel vécu au Québec dans le domaine téléphonique. L'industrie du téléphone a déjà compté au Québec plus de 350 entreprises distinctes. Il n'en reste plus qu'une quarantaine. Et il est prévisible que dans 5 ans, on les compte sur les doigts des mains, et cela pour une foule de raisons économiques: entreprises familiales, successions,

incapacités administratives et techniques de suivre l'évolution exigée par les qualités de services dont les normes s'améliorent sans cesse, etc.

Qu'en est-il pour le câble? Au bout de vingt ans, plus de 150 entreprises distinctes desservent environ 17% du Québec. Si les tendances actuelles se maintenaient au même rythme, combien en faudrait-il pour couvrir 80% de la population? 700, 800? Pour revenir ensuite à quel nombre? 10, 20? C'est là un cheminement coûteux qu'il ne sert à rien de revivre.

C'est l'économie d'une semblable trajectoire industrielle que le Gouvernement désire faire. Et cela au bénéfice de l'ensemble des citoyens du Québec. Sans appauvrir quelque entrepreneur que ce soit, l'Etat se refuse à faire payer par les Québécois le double d'argent qu'il n'en faudrait pour obtenir en définitive le même service. Car, selon le schéma industriel choisi, le poids économique infligé à la population varierait du simple au double.

Schéma industriel

Il n'est pas question d'étatiser le câble. Mais la société exige dorénavant plus de cohérence dans l'organisation de ses services publics. Et c'est pourquoi le Gouvernement incite fortement à la réalisation d'un schéma industriel qui tienne compte tant des impératifs économiques que des besoins sociaux.

Il pourrait donc s'agir d'un régime d'entreprises de câble mieux structurées, financièrement vigoureuses, moins nombreuses mais plus vastes en terme de territoire et qui serait, en définitive, la propriété de la collectivité québécoise par ses institutions aux réservoirs économiques populaires tels, par exemple, la Caisse de Dépôts, nos sociétés d'assurance, nos caisses populaires, nos propres institutions financières, etc.

L'application du concept de service public entraîne une modification de la mentalité de l'entreprise de câble à bien des égards. Ainsi, au point de vue économique, ce qu'elle perd en espoirs spéculatifs, elle le gagne en stabilité de revenus et de développement; elle peut mieux planifier son expansion et son accès aux capitaux en est facilité. Le type d'investissements change: il accède à plus de sécurité, à un rendement sans doute moins extravagant mais plus régulier et à l'abri des heurts: il participe à une plus vaste collectivité d'investisseurs et il lui est plus facile de concevoir son apport en termes sociaux.

Le statut de service public des entreprises de câblo-diffusion les oblige à fournir leur service au plus grand nombre de citoyens et au moindre coût. Les effets d'entraînement ne sont pas négligeables: étant donné les éléments sociologiques déjà exprimés, l'utilisation du câble est valorisée davantage et les abonnés s'annoncent plus nombreux. L'expansion est facilitée de même que l'entrée de revenus.

Il est vrai que le gouvernement fédéral a pris quant à la câblo-diffusion une certaine avance en procédant de fait à l'occupation de ce champ de juridiction alors que le Québec s'est jusqu'ici contenté d'énoncer, d'une façon assez vague et trop timide, qu'il s'agissait là d'un domaine de juridiction provinciale, sans toutefois se donner véritablement et sérieusement les instruments nécessaires à l'exercice de cette juridiction.

Il faut, si l'on veut que la politique du Québec en matière de communications soit cohérente, que cette question soit vidée rapidement et que le Québec procède sans délai.

La câblo-diffusion devra donc être assujettie à l'autorité de l'Etat québécois, par sa Régie des Services Publics. Les entreprises de câble étant presque toujours constituées en monopoles territoriaux et jouissant du privilège d'exclusivité, l'Etat pourra dès lors, en contrepartie - ce qui n'existe pas à l'heure actuelle - leur enjoindre d'assumer la plénitude de leur responsabilité auprès du public "captif" en les obligeant à fournir leur service à tous les citoyens selon les normes et conditions déterminées, et cela au fur et à mesure que les circonstances le permettront: densité démographique suffisante, possibilités techniques, rentabilité...

La Régie des Services Publics du Québec devra donc formuler et instaurer une politique d'ensemble concernant l'utilisation des câbles. Cette règlementation s'inspirera des principes de la politique globale du gouvernement québécois en matière de communications afin que la câblo-diffusion soit véritablement au service de la population et que cette dernière ne lui soit pas au contraire assujettie. La Régie devra donc:

1- déterminer des "taux justes et raisonnables" en fonction des investissements réels, comme cela existe pour le téléphone. En plus de protéger le consommateur contre des taux et conditions abusives, elle désamorce toute spéculation inadmissible dans un service public. Les mensualités, de $5. à $8. présentement, pourraient être réduites, ou du moins les services augmentés;

2- fixer, en coordination avec les autorités fédérales qui pourraient édicter des normes et des spécifications d'intérêt national, les normes techniques, telle la qualité des signaux transmis et de l'équipement utilisé;

3- promouvoir l'expansion, l'implantation du service et des conditions en vue d'en arriver à ce que la grande majorité des foyers québécois soient desservis. Si on laissait se développer la tendance actuelle, il est à prévoir qu'il en coûterait près de $1,000,000,000. pour rejoindre 85% de la population québécoise, au lieu de $500,000,000. Il est évident que notre société ne pourrait supporter pareil poids économique!

4- encourager et promouvoir une programmation de qualité et, par voie de conséquence, exercer les contrôles nécessaires à cette fin: nous sommes en effet d'avis que la programmation devrait relever autant de la collectivité que du propriétaire de l'entreprise. Aussi, les collectivités locales doivent-elles participer fortement à l'élaboration des contenus car c'est en premier lieu pour elles que cette industrie existe.

5- organiser et coordonner les mutations technologiques: le câble actuel est voué à une rapide désuétude. Il faut prévoir au plus tôt l'utilisation polyvalente des câbles coaxiaux qui pourraient fournir à eux seuls tous les services de communications nécessaires ou disponibles pour chaque foyer québécois: téléphone, câblo-diffusion, télémesures telles que le relevé des compteurs de l'Hydro-Québec, traitement des données, accès aux diverses banques de savoir d'école, d'université, de bibliothèques publiques, télécommandes permettant le contrôle à distance du cerveau domestique animant les nécessités du foyer, etc.

Une solution réaliste et possible immédiatement

Il est un fait: les compagnies de téléphone elles-mêmes sont déjà propriétaires de près de 80% des câbles principaux de télévision, les entreprises de câbles les louent d'elles et ne font qu'y raccorder les bouts de câble secondaire qu'elles fournissent à chaque foyer abonné.

Une industrie du câble plus forte serait en meilleure position pour négocier un coût de location plus favorable auprès des compagnies de téléphone. L'essentiel étant de trouver la solution la plus économique. A la rigueur, les entreprises de câbles seraient elles-mêmes propriétaires du câbles, si elles pouvaient y procéder à meilleur compte.

Il n'est pas question que les sociétés de téléphone deviennent des entreprises de câbles. Le "contenu" ne les concerne pas. Mais elles peuvent absorber la technologie du câble; elles possèdent déjà l'infrastructure nécessaire, l'accès aux capitaux à bon compte, la puissance de pénétration dans un maximum de foyers et une conception tarifaire qui rencontre déjà les exigences du bien commun: une tradition de "service public" qui facilite la tâche de régulateur qu'a l'Etat.

Quant à l'industrie du téléphone, il est clair que sa participation technologique au développement de la câblodiffusion exige qu'elle tombe aussi sous la juridiction de la Régie québécoise.

Sur plus de 300 compagnies de téléphone au Canada, toutes sont de juridiction provinciale sauf trois. Il apparaît donc essentiel que les sociétés de téléphone appelées à participer de cette façon au développement de la câblo-diffusion relèvent de la Régie des Services Publics en ce qui concerne leur activité en territoire québécois.

La programmation actuelle du câble au Québec

Chaque propriétaire d'entreprise de câble communautaire au Québec détermine actuellement, à toutes fins pratiques, la programmation de ce qu'elle distribue; il choisit les canaux de télévision qui font l'objet de transmission par le câble, et, le cas échéant, est maître de la préparation de la programmation locale ou régionale qui s'effectue directement par câble, sans qu'il ne soit question d'ondes, captées ou retransmises.

Or, il est capital de promouvoir la programmation locale. C'est à ce niveau que la voix du citoyen s'entend, qu'elle est à sa mesure quotidienne, qu'elle porte sur les objets de sa vie réelle. C'est là que la liberté d'expression prend forme.

C'est dans la production locale que se vérifie la vocation réelle du câble et que se réalise sa nature véritable. C'est en ce sens que le câble est à toutes fins pratiques un phénomène municipal, donc provincial. C'est dans ce sens aussi qu'il apporte une contribution originale aux communications et est perçu et utilisé comme l'instrument privilégié des communautés locales.

La production locale originale augmente les coûts et nécessite des revenus également originaux. On sait bien que tôt ou tard, il faudra songer à ce type de revenu. Souvenons-nous que lorsque la radio fit son apparition, la

presse bloqua tant qu'elle put son accès à la publicité; il en fut ainsi à l'arrivée de la télévision; et pourtant les choses sont devenues ce qu'elles sont. Le câble aussi a besoin de revenus en autant qu'il produit ses propres émissions originales. Et nous ne pouvons empêcher cette production. Au contraire, il faut la faciliter.

En fait, il importe que le Québec assume au plus tôt sa juridiction sur toutes les communications existant sur son territoire.

La radiodiffusion doit s'adapter

Le système canadien de télévision est constitué, dans son épine dorsale, par deux réseaux de langue française, le second devant entrer en exploitation à l'automne 1971, et deux de langue anglaise auxquels s'ajoute partiellement la concurrence des réseaux américains voisins. Cet univers couvre la télévision de divertissement et, pour des raisons de potentiel humain et financier, on voit difficilement comment il pourrait s'accroître de façon notable au cours des prochaines années.

Les foyers ont droit de recevoir cette télévision de divertissement, mais sont justifiés de réclamer aussi d'autres services publics, notamment la télévision scolaire, la télévision communautaire et divers services d'informatique. Si le câble est intégré aux télécommunications plutôt qu'à la diffusion, il n'établira aucune concurrence avec les services existants, mais pourra en fournir d'autres réclamés depuis déjà

quelque temps. C'est pourquoi il faut tracer une ligne très nette entre les fonctions de production, de diffusion (avec la programmation qui en découle) et de transmission.

Cela rejoint les constatations de la Commission Royale d'Enquête sur les mass média (volume II - pp. 375 ss.), notamment sur l'avenir du câble, sur l'envergure qu'en donne le Bureau Fédéral de la Statistique et sur le partage de propriétés entre le service d'utilité publique (câble coaxial) et l'exploitant (reste de l'installation).

Notes juridiques et constitutionnelles

Le transfert radical et inévitable qui s'opère de la diffusion par ondes vers la diffusion par câble, au lieu d'être freiné artificiellement et pour un temps seulement au profit d'intérêts investis dans le passé, doit s'effectuer prograssivement et harmonieusement.

Par un revirement majeur de la technologie, les "principales recommandations" de la Commission Aird retrouvent toute leur acuité. S'il faut reconnaître avec les auteurs du rapport de 1929 que "les auditeurs canadiens voulaient une radiodiffusion canadienne", c'est-à-dire essentiellement distincte de celle des Etats-Unis, il faut honnêtement ajouter que les commissaires recommandaient sans ambage·

"a) Que la radiodiffusion soit placée sur les bases d'un service public; que les stations fournissant un service de cette nature appartiennent à une

compagnie nationale et qu'elles soient par elle exploitées; que les autorités provinciales devraient avoir un contrôle absolu sur les programmes de la station ou des stations situées sur le territoire respectif de la province". (1)

Plus près de nous et de façon immédiatement reliée à la télédiffusion, il convient de signaler que le Comité sur la radiodiffusion dans le rapport qu'il adressait au Gouvernement central en 1957, se sentait contraint de déclarer:

"Notre mandat excluait les services de télévision à antenne collective, mais nous avons été amenés inévitablement à examiner ce sujet complexe, à cause de ses effets actuels ou éventuels sur la télévision en général". (2)

Il est non moins révélateur que la toute première phrase de ce rapport affirmait catégoriquement:

"Ce qui est le plus important dans la radiodiffusion, c'est le contenu des émissions; tout le reste est secondaire". (3)

(1) COMMISSION ROYALE DE LA RADIODIFFUSION, Rapport (dit Rapport Aird), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1929. "Principalement recommandations" (a), (c), (d) et (e) à la page 13.

(2) COMITE SUR LA RADIODIFFUSION, Rapport (dit Rapport Fowler II), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, à la page 279.

(3) Ibid., à la page 3.

C'est là une proposition capitale qui illustre la flagrante contradiction où se situe l'Etat fédéral à vouloir consacrer sur les plans législatif, administratif, institutionnel et international, le bien-fondé de la distinction fondamentale et universellement reconnue entre la diffusion et les communications tout en rejettant la légitimité de cette distinction sur le plan constitutionnel et à l'égard des Etats-membres.

En tout état de cause, il ressort que la compétence reconnue à l'Etat fédéral par le Conseil privé en matière de radiocommunications n'emporte pas semblable compétence en matière de radiodiffusion et encore moins en matière de télédiffusion.

Entre la radio-télédiffusion et les télécommunications, il existe une interdépendance instrumentale mais non pas une sujétion de nature. Ce rapport est comparable à celui qui existe entre le journal et l'imprimerie.

Il résulte de tous ces propos que le Gouvernement du Québec a la volonté ferme d'assurer sa pleine juridiction sur le câble communautaire dans le sens des besoins fondamentaux et spécifiques de la société québécoise. Nous nous donnerons les instruments de cette politique. Nous avons d'ailleurs tout ce qu'il faut chez-nous pour apporter notre contribution originale au monde moderne des communications.